



Cócano, 10 de marzo de 2020

OA-AIM-04-2020

**Señora
Cinthya Rodríguez Quesada
Intendente Municipal
Concejo Municipal de Distrito de Cóbano
PUNTARENAS**

Estimada señora:

Asunto: *Advertencia sobre procedimiento utilizado para el reconocimiento de salario escolar a funcionarios municipales y sobre la forma de reflejarlo en el salario de la Intendencia y Viceintendencia.*

Esta Auditoría Interna, en el ejercicio de las potestades de fiscalización que le confiere la Ley General de Control Interno nro. 8292, atendió una denuncia respecto al presunto pago del salario escolar al Intendente y viceintendente, al igual que los demás funcionarios municipales, en enero de 2019, cuando al parecer no era procedente.

En primera instancia se debe indicar en cuanto al cálculo y pago de salario a los Alcaldes y Vicealcaldes, la Contraloría General de la República¹ se ha pronunciado en que el artículo 20 del Código Municipal establece los términos para el cálculo del salario del alcalde municipal, para lo cual se dispone de dos mecanismos por parte del legislador, el primero, que se ajusta a los cánones de presupuesto de cada municipalidad y el segundo conforme al salario máximo pagado por el gobierno local más un 10%, lo cual implica que los alcaldes no devengarán menos del salario máximo pagado por la municipalidad más un 10%, con lo cual se intenta asegurar que tal servidor reciba un salario superior a los restantes funcionarios del ayuntamiento. Adicionalmente, en caso de que el alcalde reúna los requisitos académicos y profesionales que correspondan, al salario fijado se le debe sumar un plus del 65% por concepto de prohibición conforme lo establecen los numerales 14 y 15 de la Ley N° 8422.

Es decir, la misma Contraloría General señala que la determinación del salario del alcalde municipal, se fije de acuerdo al salario máximo pagado por la municipalidad más un 10%, considerando no sólo el sueldo, sino también el salario escolar que recibe el salario del servidor municipal mejor pagado mensualmente, no de forma total en el mes de enero, cuando se cancela ese pago, pues como se mencionó ese rubro es entendido como un sistema de retención mensual, con un pago diferido del porcentaje del total del aumento decretado por costo de vida para el año que corresponda.

En cuanto al cálculo de dicho rubro, se hicieron las pruebas sobre los salarios percibidos por la Intendente y Viceintendente durante los años 2018 y 2019, determinándose que son acordes a lo dispuesto en el artículo 20 del Código Municipal, con la única diferencia que esos incrementos se reconocieron en un solo tracto en el mes de enero del año siguiente al periodo que corresponde, identificándolos en la planilla como

¹ Oficio N° 2386 (DJ-0241) del 27 de febrero de 2017 y oficio N° 3697(DJ-0424-2012)



salario escolar, con lo cual se tiende a relacionarlo con el concepto de salario escolar pagado al resto de los funcionarios municipales. En razón de lo expuesto en este análisis, esta Auditoría Interna considera prudente desestimar la denuncia sobre este punto. No obstante, es importante advertir sobre la necesidad de que se tomen las medidas correspondientes para que a nivel de planillas y a nivel presupuestario se reflejen los rubros tal y como deben aplicarse.

Por otra parte, sobre el pago del salario escolar al resto de los funcionarios municipales, el denunciante señala que debe calcularse con base en los rebajos al salario de cada servidor, lo cual se hizo en años anteriores, pero se dejó de aplicar, por lo que actualmente no se hacen esas retenciones al salario.

Sin embargo, el 22 de enero del 2019, la Asesoría Legal de este Concejo Municipal de Distrito, emite un criterio legal, donde después de hacer una exposición de motivos, recomienda a la Intendencia ordenar el pago de dicho rubro para el 2019, según lo dispuesto en el presupuesto en la partida Salario Escolar. Cabe indicar, que, en ninguna de sus partes, el criterio indica que debe pagarse a la Intendente y Viceintendente, lo que efectivamente no sucedió.

En el caso particular de este Concejo Municipal, el salario escolar pagado en el 2019, fue incluido en el presupuesto de ese año, el cual una vez conocido y aprobado por el Concejo Municipal, fue aprobado por la Contraloría General de la Republica, como parte del presupuesto de la Municipalidad de Puntarenas.

Debe tenerse claro que cuando se aprueba un presupuesto, lo que se está aprobando es el contenido presupuestario de las diferentes partidas que lo conforman, pero en la ejecución del mismo, la Administración está obligada a aplicar toda la normativa técnica y legal existente al respecto.

Al respecto, el Ministerio de Hacienda, que es el rector en materia presupuestaria, indica sobre el salario escolar en su página web:

“El “salario escolar” consiste en un ajuste adicional al aumento de salarios por costo de vida otorgado a partir del segundo semestre de 1994, pagadero en forma acumulativa en el mes de enero de cada año, para hacer frente a las erogaciones del ciclo lectivo. /Nuestra definición para los usuarios: conceptualmente el salario escolar es un aumento salarial a funcionarios activos de servicio interno, que se “contabiliza mensualmente” a lo largo del año calendario y se paga acumulado a la segunda quincena del mes de enero del año siguiente, en tanto resulta un concepto económico diferido, sujeto a todas las cargas sociales que por ley, se encuentran sujetos todos los salarios, y es afectado por la figura del embargo judicial tanto en lo que atañe a deudas comunes y a pensiones alimentarias, en los términos que dispone el artículo 172 del Código de Comercio” (El subrayado es nuestro.)



Esta definición de Hacienda nos permite confirmar la posición de que no se concibió el salario escolar como una retención del aumento decretado para los funcionarios públicos, ya que siempre se ha partido de la premisa que dicho salario constituye un aumento adicional al aumento ordinario que dicta el Gobierno para los empleados públicos².

En relación con la aplicación del referido componente salarial a los funcionarios municipales, dice la Contraloría General que las corporaciones municipales no están amparadas al Régimen del Servicio Civil ni a la Autoridad Presupuestaria, de manera tal que dichas corporaciones no se vieron afectadas por el acuerdo de política salarial en el cuatrienio 94-98 que dio origen a dicho componente salarial ni por los ajustes por costo de vida que se aplicaron en ese momento para el Sector Público. Adicionalmente, los sueldos y salarios de los servidores municipales se rigen por norma especial dispuesta en el artículo 122 del Código Municipal (actualmente artículo No. 131). No obstante, siendo que las corporaciones municipales forman parte del Sector Público, nada obsta para que el componente salarial denominado “salario escolar” pueda serle retribuido a los servidores municipales, siempre y cuando se lleve a cabo la retención mes a mes por dicho concepto del salario de cada servidor municipal y el correspondiente pago diferido en el mes de enero de cada año, con observancia de lo previsto en el artículo 122 antes señalado (actualmente artículo No. 131). Lo anterior por cuanto, en virtud del origen de dicho componente salarial, la aplicación en el Sector Municipal difiere a la aplicación que hace el Régimen del Servicio Civil y las instituciones y empresas públicas cubiertas bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria. Además, que al llevar a cabo la retribución de salario escolar debe analizar el manejo presupuestario de dichos montos, de manera tal que se ajusten plenamente al ordenamiento jurídico que impera en materia presupuestaria³.

Sin embargo, hay una infinidad de dictámenes emitidos por la Procuraduría General de la República, reconsiderados parcialmente en el No. C-136-2017 de fecha 16 de junio del 2017 (dictámenes C-127-2008 del 21 de abril del 2008, C-163-2011 del 11 de julio del 2011, C-121-2012 del 18 de mayo del 2012 y C-146-2016 del 24 de junio de 2016), en el sentido de que el salario escolar no constituye una retribución pagada en forma diferida, sino que se configura como un componente salarial. Asimismo, cita la sentencia número 00437 de fecha 17 de marzo del 2017, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en donde en sentido similar al señalado por el órgano procurador, indica en lo conducente que el salario escolar “...**en el sector público es un componente salarial acumulado, que se calcula con base en el salario mensual percibido en un año... y no, una retención acumulada de parte del salario...**”

En ese sentido, también existen demandas interpuestas por funcionarios municipales en los Tribunales de Justicia, en las cuales ese órgano decisor sentenció a las

2 Gestión N° DAJ-DAE-01496-13/Pronunciamentos N° DAJ-AE-290-13 del 12 de noviembre del 2013 del Departamento de Asesoría Externa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Dictamen C-142-2009 del 25 de mayo 2009

³ Oficio DJ-0145-2017 del 09 de febrero de 2017 y DJ-1312-2017 del 03 de noviembre, 2017



municipalidades a reconocer que el salario escolar es un componente salarial a favor de funcionarios municipales, el cual debe ser asumido por la parte patronal en su totalidad y pagado en el mes de enero de cada año, siempre y cuando se emita el Reglamento requerido al efecto. Además, se les ordena abstenerse de seguir reteniendo del salario de los actores lo referente al salario escolar⁴.

En el caso particular del Concejo Municipal de Distrito de Cóbano, esta Auditoría Interna determinó que efectivamente el rubro correspondiente a salario escolar del 2019, fue pagado a todos los funcionarios municipales, con excepción de la Intendente y Viceintendente, con base en el presupuesto aprobado por la Contraloría General y sin que se hubiesen practicado a los funcionarios las retenciones salariales del caso durante ese periodo, amparada en un criterio legal emitido por la Asesoría Legal que justifica la actuación en la posición de sentencias ya dictadas por los tribunales.

Sin embargo, tal como lo dispone las mismas sentencias emitidas por los Tribunales, la Administración Municipal debe emitir un reglamento debidamente aprobado por el Concejo, que regule la forma en que debe establecerse el monto y la forma de pago por concepto de salario escolar a los funcionarios municipales, con el propósito de darle eficacia a ese acto administrativo.

Siendo así; esta Auditoría Interna estima pertinente advertir a la Administración Municipal sobre la necesidad de que valore la posibilidad de subsanar los requisitos de eficacia señalados en este oficio, o en su defecto considere efectuar la consulta escrita correspondiente a la Instancia que considere conveniente, para obtener un criterio en cuanto a si el salario escolar para los funcionarios municipales debe entenderse como un componente salarial, el cual deberá asumirlo de forma plena, directa y absoluta, la parte patronal; cuando debe pagarse el mismo y si debe estar debidamente aprobado y reglamentado por el Concejo para darle seguridad jurídica a dicho acto administrativo.

Atentamente

Licda. Maricel Rojas León M.Sc.
Auditora Interna

CC. Sr. Dagoberto Villalobos Mayorga. Presidente Concejo Municipal
Expediente D-AIM-03-2020
Consecutivo

⁴ Expediente 17-002902-0173-1a – 1 Proceso ordinario laboral contra la Municipalidad de Mora y expediente 19-000047-1441-1a. Proceso ordinario laboral contra la Municipalidad de Coto Brus